

УДК 352.075

ББК 60.82

**ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ МО «АСБЕСТОВСКИЙ ГОРОДСКОЙ ОКРУГ»  
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Гилязова О.С.**

*Кандидат философских наук,  
доцент кафедры социологии и технологий ГМУ  
Уральский федеральный университет  
г. Екатеринбург, Россия  
olga\_gilyazova@mail.ru*

**THE PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF LOCAL SELF-  
GOVERNMENT (ON THE EXAMPLE OF THE ASBEST IN SVERDLOVSK  
REGION)**

**Gilyazova O**

*Candidate of Philosophy,  
Associate Professor  
Ural Federal University  
Yekaterinburg, Russia  
olga\_gilyazova@mail.ru*

**Аннотация**

В статье рассматриваются проблемы в системе организации местного самоуправления на примере одного из муниципальных образований Свердловской области – Асбестовского городского округа (АГО). В настоящее время в Российской Федерации возникла ситуация недостаточного доверия населения к системе местного самоуправления и зачастую это вызвано не всегда удачными экспериментами с различными способами ее организации. Проблема также в том, что эта постоянная чехарда с изменениями способов организации местного самоуправления отнюдь не способствует увеличению эффективности работы его органов, а наоборот, отвлекает от решения насущных вопросов жизнеобеспечения муниципалитета. Эта ситуация усугубляется также тем, что происходит передача полномочий от

муниципального уровня к региональному (а то и к федеральному), что оборачивается несовпадением центра принятия решений с зоной ответственности. Так что далеко не всегда вопросы местного значения под силу решать именно органам местного самоуправления. В конечном счете, все это вкладывает свою львиную долю в девальвацию института местного самоуправления.

### **Annotation**

The article discusses the problems in the system of local self – government organization on the example of one of the municipalities of the Sverdlovsk region – the urban district of Asbestos.

At the present time in the Russian Federation there is a situation of insufficient public confidence in the system of local self-government and this is often caused not always by successful experiments with various ways of its organization. The problem is also that this constant leapfrog with changes in the ways of organizing local self-government does not contribute to increasing the efficiency of local self-government, but on the contrary, distracts from solving urgent issues of life support of the municipality. This situation is compounded by the transfer of powers from the municipal level to the regional level (or even to the Federal level), which leads to a mismatch between the decision-making centre and the area of responsibility. So it is not always possible to resolve issues of local importance by local authorities. Ultimately, all this contributes its lion's share to the devaluation of the institute of local self-government.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, выборы, глава города, муниципальные органы власти

**Keywords:** local self-government, elections, head of the city, municipal authorities

### **Введение**

Со времени образования распада СССР и появления нового независимого государства – Российской Федерации, идет постоянное строительство и

совершенствование муниципального самоуправления. Основным источником права, регламентирующим положение муниципальных образований, является Конституция РФ, где вся 8 глава посвящена местному самоуправлению [1]. Вторым основным источником права в этой сфере является Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3].

Есть и другие источники права, но эти два документа являются основными. Однако никто не отрицает, что в вопросе местного самоуправления есть еще много лакун, есть недоработки. Также часть вопросов по системе организации передано на уровень субъектов России и на уровень федерации, и в соответствии с переданными полномочиями принимались соответствующие законы, в которые тоже вносятся изменения.

### **Методы**

Основными методами являются: сравнительный анализ, анализ документов и нормативно-правовой базы, интервью должностных лиц.

### **Результаты и Дискуссия**

Сложившаяся практика законодательной инициативы показывает, что большинство корректировок вносятся, не имея под собой соответствующей законодательной инициативы непосредственно с муниципального образования. В качестве примера достаточно привести ситуацию, сложившуюся в Свердловской области – в конце марта 2016 года был принят Областной закон Свердловской области № 23-ОЗ от 22 марта 2016 года «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»» [4]. Этим законом для 62 муниципальных образования было определено, по какой системе будет избираться высшее должностное лицо (глава) местного самоуправления. При этом более трети из этих 62 муниципальных образований соответствующее обращение в ЗакСО не отправляли. Подобные действия вызывают определенную напряженность в обществе.

Таким образом, можно утверждать, что система организации местного самоуправления нуждается в определенных рода реформах (это признает и законодатель), но в то же время есть серьезный общественный запрос на то, что бы при этом учитывалось мнение «снизу». То есть необходимо посмотреть, и попытаться выявить недостатки в системе организации местного самоуправления. Это возможно сделать на примере основе анализа работы местного самоуправления Асбестовского городского округа, тем более это «моногород», и многие социально-политические, экономические проблемы стоят острее.

Основным документом, определяющим организацию системы местного самоуправления, является Устав Асбестовского городского округа [5]. В городе местное самоуправление представлено исполнительной властью (администрация АГО), представительной (дума АГО), контролирующей (счетная палата АГО). За последние годы система организации менялась несколько раз. После принятия в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ в Асбесте появилась следующая система: на муниципальных выборах избиратели избирают думу АГО (21 депутата), депутаты из своего числа выбирают председателя думы. Глава округа так же избирался на муниципальных выборах, и возглавлял местную администрацию. В 2014 году депутатами было принято решение внести изменения в Устав АГО, и глава округа стал избираться из числа самих депутатов (он же председатель думы АГО), а глава администрации наниматься по контракту после прохождения конкурсной комиссии и утверждения решением думы. То есть произошло введение так называемой «двуглавой системы», и произошла отмена прямых выборов главы округа. Причем сами депутаты ввели эту систему, не дожидаясь окончания срока своих полномочий. В необходимости срочного введения именно такой системы организации местного самоуправления депутатов убеждал аппарат Губернатора Свердловской области.

Необходимо отметить, что это нововведение не обошлось без казусов – при внесении изменений в Устав АГО депутатский корпус ориентировался на

редакцию Федерального закона № 131-ФЗ с правками от 02.04.2014 (где предусматривалось, что конкурсную комиссию на 2/3 формируют сами депутаты, а 1/3 – представители Губернатора). 26 мая 2014 года они внесли изменения в Устав АГО, а 27 мая, на следующий день, был принят Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Этим законом устанавливалось, что в городских округах при формировании комиссии используется принцип «половина на половину» [2]. Из-за этого думе АГО пришлось заново вносить изменения в Устав АГО. То есть аппарат думы города, сами депутаты просто не успели отследить предстоящие поправки в Федеральный закон № 131-ФЗ.

Подобный казус повторился и позднее – в 2015 году. Обнаружилось, что в Федеральном законе № 131-ФЗ с 3 февраля 2015 года существовало положение в п. 3 ст. 36 (Глава муниципального образования), что «в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса либо возглавляет местную администрацию. *Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, прекращаются...*» [3]. Это влекло за собой, что став главой округа и председателем думы прекращались полномочия депутата (и соответственно – в случае избрания по «спискам» соответствующая партия должна была предоставить нового человека в качестве депутата, а если одномандатный округ – то перевыборы).

В процессе исследования данной ситуации был сделан запрос в Законодательное собрание Свердловской области, и депутат Г.Н. Артемьева ответила, что действительно необходимо данную фразу включить в Устав АГО. Так же пояснили и в Государственной Думе РФ. Объяснение давалось очень

простое: иначе возникает коллизия статусов. Депутаты думы Асбеста внесли соответствующие поправки в Устав АГО, и совсем скоро снова столкнулись с тем, что опять изменился Федеральный закон № 131-ФЗ. С 29 июня 2015 года эта фраза звучала уже так – «Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, *возглавляющим местную администрацию*, прекращаются...» [3]. Добавилось три слова, но полностью поменялся весь смысл, и опять пришлось вносить изменения в Устав АГО.

На этом эксперимент не закончился, и осенью 2015 года депутаты Асбеста приняли решение в очередной раз сменить систему избрания главы округа. Но при этом решили сохранить существующую систему на срок своих полномочий. С окончанием же срока думы АГО шестого созыва система стала следующей: глава округа назначается конкурсной комиссией (решением думы АГО) и возглавляет администрацию. «In February 2015, amendments to the Federal Law N 131 introduced the possibility to elect the local head of the municipality by the deputies from the candidates selected by a special commission, which is also the head of the administration. This creates institutional bases for further consolidation of power at the municipal level» [10]. Особо отметим, что сама дума Асбеста не выступает с законодательными инициативами как на уровне городского округа в решении вопросов местного значения (проекты решений готовит администрация АГО), так и с обращением в вышестоящие представительные органы.

Наблюдая работу представительного органа АГО можно заметить следующие недостатки в организации системы местного самоуправления:

1. Отсутствует инициатива в обращении с законодательными инициативами.
2. За последнее время депутатский корпус Асбеста публично вводит уже четвертый вариант организации местного самоуправления. Это вызывает недопонимание населения.

3. Постоянное вмешательство в деятельность думы АГО сотрудников аппарата Губернатора СО окончательно подрывает доверие населения в существование *независимого* местного самоуправления (в 2014 году было «модно» вводить «двуглавую» систему, в 2015 «суперодногоглавую», а с 2017 – т.н. «советскую систему», депутаты все это сделали).

4. Из-за постоянно меняющегося действующего законодательства не успевают отслеживать предстоящие изменения, что приводит к затрате дополнительных ресурсов. Также это приводит к тому, что внимание депутатского корпуса сосредотачивается на постоянном приведении муниципальных нормативно-правовых актов в соответствие, а не на решении вопросов местного значения.

5. Слабый уровень юридической подготовки депутатского корпуса.

Следующий орган местного самоуправления – администрация. Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ именно на исполнительной ветви местного самоуправления лежит обязанность решать большинство вопросов местного значения. Однако и здесь не обошлось без казусов. Начиная с 2010 года, будучи главой Асбестовского городского округа, возглавлял администрацию АГО В.А. Сулопаров. Продолжил возглавлять администрацию и после перехода на т.н. «двуглавую» систему (уже не будучи главой округа) вплоть до конца июля 2015 года. Его деятельность сопровождалась чередой громких скандалов. Работа была максимально политизирована. Этот период выявил следующие недостатки организации работы должностного лица, возглавляющего администрацию:

1. Существующие механизмы, как через прямые выборы, так через конкурсную комиссию фактически не защищают от прихода на эту должность неэффективного управленца.

2. Фактически отсутствуют механизмы контроля представительного органа над деятельностью администрации. Начиная с 2012 года, дума АГО отчет главы администрации либо оценивало на «неудовлетворительно», либо по процедурным причинам не могла выставить оценку, однако никаких

правовых последствий для главы администрации это не влекло, по причине отсутствия соответствующих правовых решений.

3. Глава администрации свободен в принятии кадровых решений (что в случае АГО привело не к просто кадровой чехарде, но и к анекдотичным ситуациям, когда глава администрации на заседании думы открыто признался в торговле должностями [6].

4. Отсутствуют механизмы, позволяющие населению заставить главу администрации заняться решением вопросов местного значения.

Однако с осени 2015 года глава администрации АГО сменился – сейчас ее возглавляет Н.Р. Тихонова (с августа 2017 г. является и главой АГО). По ее словам она тоже столкнулась с проблемами в организации системы местного самоуправления:

1. Согласно положениям Федерального закона № 131-ФЗ на администрацию городского округа возложен довольно широкий перечень обязанностей по решению вопросов местного значения. Однако не всегда возможно их решить, так как при этом затрагиваются интересы субъекта РФ и выше. Таких ситуаций довольно много, когда идет определенная путаница в распределении зон ответственности и определения центров принятия решений. «В трехуровневой системе возникает ситуация, когда Центр определяет полномочия местного самоуправления, но дополнительные ресурсы для их реализации (в виде бюджетных трансфертов) выделяет региональная власть. Сам же агент обладает слишком слабым политическим влиянием, чтобы защитить свои интересы» [9, с. 39].

2. Также есть жалобы на то, что инициативы «снизу», из самих муниципалитетов, фактически не слышат. Для решения проблем, возникающих в городе, предлагается довольно ограниченный набор федеральных и областных программ. Но не всегда стоящая задача вписывается в эти программы.

Следующий орган местного самоуправления – счетная палата АГО. Однако и в ее деятельности не обходится без проблем: ее заключения



несколько раз оспаривались в Арбитражном суде Свердловской области. На заседаниях думы АГО часть депутатов и представители прокуратуры подтверждают, что заставить председателя счетной палаты АГО исполнить предписание невозможно. В то же самое время председатель счетной палаты указывает, что и этот орган сталкивается с проблемами:

1. Некоторые бюджетные учреждения просто могут не пустить проверку к себе, и никаких рычагов, кроме как через обращение в суд, у счетной палаты АГО обязать допустить проверку, нет.

2. При составлении плана работы счетной палаты, которая утверждается решением думы АГО, не всегда учитывается реальная нагрузка и нормы действующего законодательства.

### **Заключение**

Однако, сводить большинство проблем местного самоуправления исключительно к личным и профессионально-деловым качествам кадрового состава его органов будет, по крайней мере, несправедливо. Даже наличие полномочий (притом, постоянно пересматриваемых и зачастую не в пользу муниципалитетов, хотя обязанности у них остаются: см. т.н. «мусорную реформу») и желание их реализовывать во благо местного населения нередко сталкивается с элементарной недостаточностью средств. Формально, вопросы местного значения разных видов муниципальных образований определяются Федеральным законом № 131-ФЗ исчерпывающим образом и в соответствии с известным принципом «деньги следуют за полномочиями». «Но в России это совершенно не означает, что наполнение местного бюджета финансовыми средствами будет происходить на основе объема функций, который исполняет орган местного самоуправления. Государственная бюрократия считает, что делегирование реальной власти и полномочий (а вместе с ними и финансовых ресурсов) на места приводит к утере контроля» [8]. Так что, несмотря на то, что сам принцип делегирования отдельных полномочий позволяет снять часть нагрузки с государственной власти, тем не менее, «проблема централизованной иерархической системы состоит в том, что она склонна к концентрации

ресурсов на вышестоящих уровнях и с неохотой передает их вниз. В российской системе государственно-муниципальных отношений с самого начала возник зазор между объемом муниципальных агентских контрактов и передачей местной власти ресурсов для их реализации. Это привело к появлению известной специалистам по бюджетному федерализму проблемы нефинансируемых мандатов, когда полномочия есть, но на их выполнение нет средств» [9, с. 38].

Впрочем, недостаточность кадровых и финансовых ресурсов не является единственной причиной недостаточного доверия населения к институту местного самоуправления: фигура президента, по мнению Р.В. Петухова, затмевает все остальные институты власти, делая их в глазах общественности менее значимыми и маловлиятельными [7]. Все это во многом способствует девальвации самого принципа и института местного самоуправления.

### **Литература:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 21.01.2019)

2. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/) (дата обращения: 21.01.2019)

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 21.01.2019)

4. О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об избрании органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Областной закон Свердловской области № 23-ОЗ от 22 марта 2016 года [Электронный ресурс]. URL: [http://zssso.ru/upload/site1/document\\_file/4UFukZPPQJ.pdf](http://zssso.ru/upload/site1/document_file/4UFukZPPQJ.pdf) (дата обращения: 21.01.2019)

5. Устав Асбестовского городского округа [Электронный ресурс]. URL: <http://asbestadm.ru/about/ustavmo/> (дата обращения: 21.01.2019)

6. Мэр Асбеста Суслопаров признается в коррупции // Сайт ютюба. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=y9YcjNjtlc>, свободный

7. Петухов Р.В. Доверие российского общества к органам местного самоуправления как проблема // Полис. 2017. № 6. С. 61-75. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.05>

8. Стратегическое планирование в муниципальном управлении: введение в предмет: уч. пособие / Сост. и ред.: О.И. Генисаретский, А.Е. Балобанов. М: Московский общественный научный фонд, 2000. [Электронный ресурс]. URL: [http://vasilieva.narod.ru/mu/stat\\_rab/books/mpsf/mun19-2.htm](http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/mun19-2.htm) (дата обращения: 21.01.2019)

9. Туровский Р.Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. 2015. № 2. С. 35-51.

10. Ledyayev, Valeri G.; Chirikova, Alla. Power in Local Russian Communities: Patterns of Interaction Between Legislative and Executive Branches of Local Government // URBAN AFFAIRS REVIEW. 2017. Vol. 53. Issue: 6. Pp.: 990-1024. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087416649755>